



# Le demandeur d’asile : un “ exclu ” parmi d’autres ? La demande d’asile à l’épreuve des logiques de l’assistance

Gilles Frigoli

## ► To cite this version:

Gilles Frigoli. Le demandeur d’asile : un “ exclu ” parmi d’autres ? La demande d’asile à l’épreuve des logiques de l’assistance. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2004, 2, pp.153-169. halshs-00079020

**HAL Id: halshs-00079020**

**<https://shs.hal.science/halshs-00079020>**

Submitted on 25 Oct 2006

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Le demandeur d'asile : un « exclu » parmi d'autres ?**  
**La demande d'asile à l'épreuve des logiques de l'assistance**  
**(Publié dans la REMI N°2, 2004)**

Gilles Frigoli\*

On a beaucoup écrit ces dernières années, souvent pour en dénoncer la philosophie, les risques ou les conséquences, sur l'évolution récente de la politique que mènent les pays occidentaux en matière de demande d'asile. Par delà la diversité des analyses produites, des points de vue exprimés, des postures (plus ou moins normatives) adoptées, un constat semble faire l'objet d'un large accord : la politique de l'asile, jusqu'ici relativement protégée des contingences liées à la gestion des flux migratoires et en quelque sorte sanctuarisée au nom des grands principes qui furent à son origine, serait sur la voie d'une banalisation dans le champ des politiques publiques qui ont à voir avec la migration et son contrôle. S'y infiltreraient des enjeux relevant d'autres logiques que celle qui, appuyée officiellement sur les valeurs de la démocratie et la priorité attribuée à la défense de la liberté, justifiait que, depuis l'après-guerre<sup>1</sup>, lui fût accordé un statut particulier.

**DEMANDE D'ASILE ET ASSISTANCE : DES LIAISONS DANGEREUSES ?**

Les signes, les causes et les incidences de cette dédifférenciation en cours de la politique de l'asile sont multiples et ont bien été analysés. Sans entrer dans le détail, on peut évoquer le passage d'une conception politique de l'asile, associée au contexte de la guerre froide, à une conception humanitaire (Legoux, 1999) liée à l'émergence d'un nouvel ordre mondial et révélant la « dépolitisation » de cet enjeu stratégique (Noiriel, 1999). Sans doute faudrait-il également insister sur le rôle joué par la construction européenne dans ce mouvement et, à travers le renforcement de l'interdépendance entre Etats dans l'espace européen, la confusion introduite par la « forteresse Europe » (Legoux, 2002) entre politique d'asile et politique d'immigration (Marie, 1996). En outre, on verra un indice de cette évolution dans la diffusion d'une appréhension de la demande d'asile en termes de « substitution des flux » entre migration politique et économique qui peut rendre compte de la généralisation d'une attitude de soupçon développée à l'égard des demandeurs d'asile (Laferrière, 1996), et plus généralement, à l'égard de quiconque quitte un pays d'émigration en direction d'un pays occidental (Rea, Tripier, 2003). Ce nouveau paradigme, qui place en son centre la distinction entre « vrais » et « faux » réfugiés, peut dès lors expliquer l'émergence de nouveaux principes d'action tels que le passage à une logique de dissuasion relevant d'un « soft apartheid » (Teitgen-Colly, 1996), en lieu et place d'une logique de sélection, ou le recours au principe de l'« asile sur place », soit l'idée, appuyée sur la notion de « pays sûr » (Créach, 1997), d'un confinement des populations dans des lieux proches de ceux qu'elles ont eu à fuir. Dans le contexte français, cette « crise de l'asile » (Legoux 1995) s'est traduite dans la période récente par le développement de formes alternatives de gestion de la demande d'asile, que certains auteurs appréhendent comme l'instrument d'une compensation, par des voies discrétionnaires, de la dureté ou de l'ambiguïté de la législation, ou qu'ils associent à un démantèlement de l'asile conventionnel<sup>2</sup>.

---

\* SOLIIS-URMIS (UMR CNRS 7032).

<sup>1</sup> Tout dépend en effet de la période historique considérée. Les travaux de Kevonian (2000) montrent très clairement la subordination de la gestion institutionnelle des réfugiés aux exigences de la politique d'immigration dans la France de l'entre-deux guerres.

<sup>2</sup> Ainsi en est-il de ce que d'aucuns décrivent comme un « asile au rabais » (Legoux 1996), l'asile territorial, remplacé en 2003 par la « protection subsidiaire », ou de l'« asile au noir » (Brachet, 1997), cette forme non

Toutefois, si, sous le poids de la maîtrise des flux migratoires et sous la bannière de la lutte contre l'immigration clandestine, il semble que la politique de l'asile soit en voie d'être absorbée par la politique d'immigration, il est un autre domaine de l'action publique avec lequel la gestion de l'asile, et avec elle le demandeur d'asile comme figure de la migration, entretient des liens sur lesquels il y a lieu de s'interroger : la politique sociale.

A cela, une raison simple : l'accroissement des besoins, en termes de prise en charge sociale, manifestés par des populations qui, se trouvant en situation précaire, se présentent aux multiples guichets de l'action sociale d'urgence. C'est que les demandeurs d'asile et leur famille, dès lors qu'ils sont sur le territoire français et que court la procédure au terme de laquelle ils obtiendront peut-être le statut de réfugiés, doivent organiser leur survie. Or, toutes les conditions sont réunies pour que cette dernière soit difficile, qu'elle les conduise à se tourner vers les lieux où une assistance peut leur être apportée, et que cette démarche contribue à faire pression sur l'offre d'accueil proposée là où ils résident : un accroissement de la demande d'asile dans la période récente, associé à un taux d'obtention du statut de réfugié très faible<sup>3</sup> ; un statut légal qui interdit de travailler<sup>4</sup> ; des aides financières prévues par la législation notoirement insuffisantes au regard de la longueur des délais d'instruction des dossiers<sup>5</sup> ; enfin, un dispositif national d'accueil (hébergement spécialisé) largement saturé<sup>6</sup>. S'il est vrai que les situations locales peuvent sensiblement varier, il reste qu'aujourd'hui un grand nombre de départements et de communes en France sont confrontés à une demande de prise en charge accrue qui est venue, parfois très soudainement, s'ajouter à celle qui émane des usagers « traditionnels » de l'action sociale d'urgence<sup>7</sup>.

L'émergence de cette nouvelle demande d'assistance, adressée aux divers dispositifs d'action sociale que comptent les territoires où sont concentrés les demandeurs d'asile et leur famille, pose plusieurs questions.

A un premier niveau, on peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles chaque offre d'action sociale locale s'adapte à cette nouvelle donne, et, en conséquence, sur la manière dont sont concrètement pris en charge les demandeurs d'asile. On essaiera alors de comprendre comment s'élabore une politique sociale locale face à l'introduction d'un nouveau « problème » dans le paysage social, politique et institutionnel et quel traitement ce processus réserve aux publics concernés<sup>8</sup>.

---

avouée d'acceptation de la présence de certains migrants qui, bien qu'étant déboutés, se trouvent implicitement « tolérés » sur le sol français.

<sup>3</sup> A titre indicatif, en 2002, 12,6% des 51 087 premières demandes d'asile effectuées ont donné lieu à une réponse positive de l'OFPRA. *Source* : OFPRA.

<sup>4</sup> Depuis 1991, en France, les demandeurs d'asile ne sont plus autorisés à occuper un emploi.

<sup>5</sup> Le délai moyen de traitement des dossiers est, en 2002, de 324 jours. *Source* : OFPRA. Les prestations financières accessibles aux demandeurs d'asile conventionnel sont l'allocation d'attente (un versement de 304 euros par adulte et 106 euros par enfant) et l'allocation d'insertion (280 euros par mois pendant une durée maximale de douze mois). Aucune aide n'est prévue pour les demandeurs d'asile territorial.

<sup>6</sup> Le Dispositif National d'Accueil (DNA) se décompose en Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile (CADA) et Centres Provisoire d'Hébergement (CPH) destinés aux réfugiés. A la fin 2002, le DNA offrait environ 11 000 places. Ce chiffre est à rapporter aux 50 000 demandes d'asile enregistrées et aux 8500 certificats de réfugié délivrés la même année par l'OFPRA. *Source* : OFPRA.

<sup>7</sup> Voir à ce sujet le bilan détaillé proposé par France Terre d'Asile (FTDA, 2003) dans un rapport consacré à l'hébergement des demandeurs d'asile. Voir également le bilan de la loi de lutte contre les exclusions réalisé récemment par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS, 2004) dans lequel les auteurs constatent « la saturation constante de l'offre d'hébergement d'urgence, embolisée par l'augmentation continue du nombre de demandeurs d'asile ».

<sup>8</sup> Ici peuvent en partie se rejoindre, bien que pour des raisons et à partir d'horizons différents, les préoccupations gestionnaires du Ministère des Affaires Sociales, la vigilance de ceux qui, observateurs ou acteurs engagés, se

Mais derrière le légitime intérêt que l'on peut accorder à l'analyse de situations locales considérées en tant que telles, reste la question des enjeux que soulève, au-delà de ce que peut révéler l'étude monographique d'un territoire particulier, l'entrée de la demande d'asile dans la sphère de l'assistance, et avec elle, l'entrée du demandeur d'asile dans le monde des usagers des services sociaux. Le demandeur d'asile, s'il est un migrant pour les autorités en charge du contrôle des mouvements migratoires, est aussi aujourd'hui un usager de la politique sociale. C'est donc aussi sous l'angle des problèmes que pose sa présence en termes de prise en charge sociale qu'est envisagée politiquement et institutionnellement la question du traitement qu'il convient de lui réserver. Or, à travers les textes fondateurs du droit d'asile, la figure du demandeur d'asile s'est historiquement constituée en se distinguant de celle de l'immigré certes, mais aussi de celle de l'indigent. Et c'est précisément contre la disparition de ce statut spécifique que se battent les défenseurs du droit d'asile. La question se pose donc de savoir si les exigences, les contraintes et les logiques de la politique sociale, et plus précisément de ce domaine particulier que constitue le secteur de l'assistance, contribuent à la dépolitisation de l'asile que favorisent par ailleurs celles de la politique d'immigration. Ou, pour le dire autrement : si le demandeur d'asile devenait un « exclu » parmi d'autres, devrait-on y voir un signe supplémentaire de la « mort de l'asile » ?

Les données que nous présentons ici, tirées d'une enquête menée récemment dans un département du sud de la France<sup>10</sup>, constituent une contribution empirique à un débat qui en dépasse largement la portée. Toutefois, en décrivant les conditions dans lesquelles ont été organisées des réponses locales aux besoins créés par un accroissement considérable du nombre de demandeurs d'asile sur une courte période, elles sont de nature à informer la réflexion de ceux qui, observateurs attentifs du tour que prend la gestion de l'asile aujourd'hui en France, s'interrogent sur la fragilisation en cours de ce droit.

## UNE ETUDE DE CAS

L'enquête que nous avons menée visait à rendre compte des conditions dans lesquelles sont concrètement hébergés les demandeurs d'asile, les personnes réfugiées et déboutées, dans un département qui connut récemment une brusque augmentation des besoins en la matière. A partir d'entretiens menés auprès d'acteurs institutionnels et d'usagers des structures d'accueil concernées, nous nous sommes efforcés de reconstituer le processus par lequel l'arrivée de nouvelles populations, vécue comme un nouveau problème à gérer, devint progressivement un « problème local » (I) à travers le jeu de logiques institutionnelles, professionnelles, de logiques d'acteurs, contribuant, sous le poids d'une interdépendance forte entre les acteurs concernés, à configurer une offre de prestation locale (II) et, in fine, à constituer un style

---

soucient du sort réservé aux demandeurs d'asile, et les intérêts de recherche des chercheurs qui travaillent sur l'action publique locale au sens large. L'enjeu est d'importance en effet pour des administrations centrales qui doivent faire face à un déficit de réponses adaptées, notamment en termes de places d'hébergement. L'attention des mouvements associatifs se mobilise autour de la question des conditions d'accueil et de survie de familles qui se trouvent dans une grande précarité. Enfin, la situation d'urgence à laquelle sont confrontés les acteurs institutionnels locaux offre un terrain d'étude aux chercheurs qui voudront voir dans le bricolage organisationnel imposé par les circonstances la possibilité d'une analyse des « dynamiques de l'action publique locale » visant à comprendre comment se reconfigure un système d'action local face à une nouvelle contrainte qui apparaît en même temps comme un nouvel enjeu de coopération, quelles sont les logiques à l'œuvre (professionnelles, institutionnelles, etc.) dans ce processus, etc.

<sup>9</sup> C'est le terme qu'utilise Alain Morice dans un article paru récemment et qui dénonce la « guerre à l'asile » que mènent selon l'auteur les pays occidentaux depuis quelques années. Voir *Le Monde Diplomatique* (mars 2004).

<sup>10</sup> L'étude, menée pour le compte de la DREES du Ministère des Affaires Sociales et consacrée à l'analyse de l'offre et des conditions d'hébergement des demandeurs d'asile, s'est déroulée de novembre 2003 à janvier 2004. Une quarantaine d'entretiens ont été réalisés dans le cadre du volet de l'enquête consacré à l'analyse de la politique locale menée en la matière.

d'action publique que l'on peut appréhender, à travers les situations qu'il amène le demandeur d'asile à affronter, comme une forme, parmi d'autres possibles, de construction de la demande d'asile comme objet d'action publique (III).

### **Les conditions d'émergence d'un nouvel enjeu local**

On peut dater assez précisément l'émergence du cas des demandeurs d'asile comme enjeu local, c'est-à-dire, d'une part, comme objet de préoccupations pour les autorités publiques, pour les institutions en charge des populations migrantes, et au delà pour l'ensemble des acteurs concernés par l'accueil des personnes en difficultés, et d'autre part comme thème soumis, par la voie de la presse, à l'attention publique locale : l'année 2000, au cours de laquelle se manifeste un accroissement brutal du nombre de demandes. On passe ainsi de 283 demandes d'asile conventionnel en 1999 à 833 en 2000, puis à 904 en 2001<sup>11</sup>.

Le dispositif d'hébergement spécialisé départemental (CADA et CPH<sup>12</sup>) — totalisant 101 places — est saturé et les lieux d'accueil généralistes sont rapidement pris de court face à des personnes isolées et des familles à la recherche d'un toit, ayant souvent besoin de soins médicaux, ne parlant pas français pour la plupart d'entre elles. Du côté des associations caritatives notamment, on se trouve soudainement confronté à des publics inhabituels, dont on ne sait rien du parcours et des projets, avec lesquels il est difficile de communiquer, dont la situation au regard de la législation est incertaine, et dont on ne connaît guère les droits. Les routines, les « réflexes » professionnels ou forgés par l'expérience de l'accueil d'urgence se trouvent inopérants. Les acteurs de terrain découvrent une population qui, outre le fait qu'elle se présente en masse aux guichets de l'action sociale d'urgence, témoigne de difficultés et exprime des demandes qui relèvent manifestement de la « *grande urgence* » : l'état physique des personnes, dont des femmes enceintes, est préoccupant. Les familles sont nombreuses qui se présentent avec des enfants, parfois des nourrissons, présentant des carences de toutes sortes. Beaucoup, dans un français plus qu'approximatif, évoquent les conditions effroyables qu'ils ont dû affronter lors de « *longs voyages en camion* ».

D'où des demandes dans tous les domaines mais relevant surtout, au moins dans un premier temps, de ce que l'on qualifie généralement dans le secteur social de « besoins primaires » : nourriture, vêtements, médicaments, premiers soins, hébergement. Et puis, toujours présente chez ces publics qui ont en commun de demander l'asile à la France, l'attente d'une domiciliation, préalable nécessaire à l'inscription dans un parcours dont les bénévoles associatifs, les travailleurs sociaux généralistes, sont loin de toujours connaître le cadre juridique.

En l'absence de crédits spécifiques, on essaie donc de faire face à l'urgence : on mobilise son « carnet d'adresse », on alerte sa hiérarchie, on essaie d'obtenir des informations concernant les possibilités concrètes d'action et le cadre juridique dont celles-ci sont tributaires. On tente de se forger une compétence, on essaie de se donner des principes d'action, voire des principes de justice dans un contexte où, faute de moyens, il faut faire des choix. Bref, les acteurs associatifs généralistes — cette période est souvent qualifiée par ceux-ci de période « *hallucinante* » ou « *surréaliste* » — sont en première ligne et véritablement désemparés<sup>13</sup>. Mais du côté des acteurs officiellement en charge des populations migrantes, ou des administrations qui ont la responsabilité de dispositifs d'aide en faveur des publics en difficulté, le désarroi n'est pas moindre. C'est avec le plus grand mal que les services de l'Etat tentent de garder le contrôle des pratiques qui se développent dans les lieux d'accueil

---

<sup>11</sup> Cette augmentation touche pendant la même période l'asile territorial qui passe entre 1999 et 2001 de 416 à 950 demandes. *Source : Préfecture des Alpes-maritimes.*

<sup>12</sup> CADA : Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile ; CPH : Centre Provisoire d'Hébergement.

<sup>13</sup> Evoquant les files d'attente devant certains lieux d'accueil caritatif, un interlocuteur nous dira : « *on se serait cru à la libération, pendant la guerre* ».

d'urgence et, plus globalement, au sein d'un système d'action local qui ne tardera pas à s'étendre à l'ensemble des acteurs qui, de près ou de loin, prennent habituellement place dans le paysage de l'action sociale départementale: le Conseil Général, associé au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance, l'Education nationale et la principale commune du département, concernant la scolarisation des enfants des familles hébergées, plusieurs CCAS, au nom de leur intervention en matière de santé, jusqu'à cette petite association de bénévoles logée par la SNCF et proposant une aide aux « voyageurs en détresse »<sup>14</sup>.

### **Le demandeur d'asile comme usager de l'assistance**

Passée cette phase d'improvisation, marquée par une sorte d'affolement initial imposant la recherche de solutions puisées dans le stock de celles que l'on a l'habitude de mettre en œuvre, vont progressivement se déployer des logiques de positionnement face à la nouveauté, favorisant, dans un contexte d'interdépendance forte entre acteurs, l'émergence de régulations tendant à l'instauration de « manières de faire » locales et empruntant à diverses sources. On y voit la trace de logiques institutionnelles, encadrées dans un univers de règles juridico-administratives mais également inscrites dans la poursuite de stratégies organisationnelles ; la force d'« habitus professionnels » activés face à de nouveaux publics et de nouveaux cadres d'intervention ; et puis, toujours présentes, des logiques d'acteurs situés, placés en situation de faire face au changement et de prendre place au sein d'un nouveau contexte qu'il s'agit en même temps de façonner - même si c'est sous le poids d'une histoire locale intervenant tant dans la répartition des rôles que dans la manière de concevoir la coopération ou de hiérarchiser les enjeux.

Ainsi, au titre des logiques d'adaptation développées progressivement par les acteurs locaux, on peut évoquer la *posture défensive* adoptée par certaines structures souhaitant se préserver face à des publics dont le statut particulier rend incertaine toute démarche centrée sur l'insertion sociale et professionnelle. Les demandeurs d'asile étant des personnes dont par principe on ne sait pas de quoi l'avenir, subordonné à l'obtention du statut de réfugié, sera fait, le risque identifié par certaines structures d'hébergement est celui d'un « investissement » peu rentable (en temps, en énergie mais aussi d'un point de vue financier) au vu d'une part de l'impossibilité légale dans laquelle se trouvent les demandeurs d'asile d'occuper un emploi (et donc de financer en partie leur prise en charge dans la structure), d'autre part de la forte probabilité que ces derniers ne se voient pas reconnaître le statut de réfugié et soient en conséquence à terme invités à quitter le territoire français, rompant ainsi tout le « processus d'insertion » engagé.

D'autres structures développeront une logique de *spécialisation* en s'engageant sur la voie de la constitution d'une expertise en la matière. Ici, il faut distinguer deux démarches. La première procède de l'initiative personnelle d'intervenants associatifs, souvent bénévoles,

---

<sup>14</sup> Le cas de cette association est symptomatique de l'élargissement progressif du cercle des acteurs concernés par le « problème des demandeurs d'asile » au cours de l'année 2000. Devant l'afflux de ces nouveaux publics, la mission de cette association, qui existe depuis deux siècles, se trouve en quelques mois presque entièrement consacrée au financement des déplacements à l'OFPRA, au prix de conditions d'intervention vécues comme difficiles : sur le plan financier d'abord, ce qui conduira l'association à mettre en place un financement croisé des billets (le demandeur doit réunir l'accord de quatre associations pour voir son billet financé) ; sur le plan humain ensuite, les bénévoles se plaignant de l'« agressivité » de certains demandeurs (notre interlocuteur nous avouera éprouver de grandes difficultés pour trouver des bénévoles suite à l'agression de l'une d'entre elles par un demandeur d'asile). Enfin, au sein de l'association on a parfois le sentiment d'être « phagocyté » par cette nouvelle population et par le quasi abandon des missions traditionnelles de la structure : « *La flambée d'OFPRA a pris beaucoup des financements. Les SDF ne viennent plus nous voir. Il y a des jours où on fait office d'agence de voyage. (...). On s'est aperçu que des gens faisaient commerce des billets...* ».

décidés à s'engager dans l'action auprès de ces publics et prompts à se constituer des compétences en la matière à travers la recherche tous azimuts de l'information pertinente, du bon interlocuteur, des « procédures qui marchent ». Dans le second cas, la figure de l'intervenant social motivé par un engagement personnel laisse la place au choix raisonné et raisonnable que fait une structure associative professionnalisée dont la taille, les modes d'intervention et le fonctionnement organisationnel en font un acteur central de l'action sociale locale déjà engagé dans la gestion de nombreux dispositifs d'urgence et qui, au statut de spécialiste local de l'urgence sociale ne tardera pas à ajouter celui de spécialiste de la demande d'asile.

En dehors de ces acteurs qui s'adaptent à une nouvelle donne en se protégeant ou en se spécialisant, la situation la plus répandue semble finalement celle d'acteurs *enrôlés nolens volens* dans le réseau d'accueil, soit parce que leur spécialisation les y oblige (associations spécialisées dans l'accueil des migrants ou gestionnaires de CADA), soit parce qu'ils trouvent ces publics sur leur chemin et ont peu de possibilités de contourner leur existence (associations caritatives, CCAS<sup>15</sup>) dans un contexte où les demandeurs eux-mêmes se déplacent d'un lieu d'accueil à l'autre et renforcent la dépendance mutuelle entre des structures qui se partagent au quotidien les mêmes publics. L'enjeu - « *laisser passer l'orage en essayant de garder le cap* » nous glissera l'un de nos interlocuteurs -, se concentre alors sur la recherche du subtil dosage entre une adaptation nécessaire et la volonté de ne pas dévier de manière excessive d'un « sentier institutionnel<sup>16</sup> » que des années d'histoire institutionnelle locale ont relativement stabilisé.

Selon les structures, la recherche de cet équilibre sera plus ou moins tâtonnante et conflictuelle. Mais un élément commun se dégage de la diversité des pratiques mises en œuvre : c'est selon la logique propre de l'assistance, c'est-à-dire au cas par cas et selon un principe de sélection appuyé sur l'exercice d'une *justice locale*, que les demandes exprimées par les demandeurs d'asile, quelles qu'elles soient, seront examinées.

Ainsi, obéissant en cela aux règles d'un mode d'intervention sociale, l'assistance, qui impose aux candidats à une aide qu'ils fassent la preuve de la légitimité de celle-ci, la vie quotidienne du demandeur d'asile sur le territoire où nous avons enquêté se trouvera en partie rythmée par les situations dans lesquelles il faut « se raconter » : auprès du bénévole qui est susceptible de lui trouver un logement ; du travailleur social qui peut plaider sa cause auprès d'un responsable de la DDASS ; du militant qui propose de l'aider à rédiger son dossier de demande d'asile. Et dans ces relations imposées par les circonstances, où s'évalue le caractère prioritaire et justifié des besoins exprimés, toutes les conditions sont réunies pour que s'insinuent les mécanismes qu'une branche récente de la littérature sociologique, l'analyse des « échanges au guichet »<sup>17</sup>, a bien décrits : ceux par lesquels les acteurs confrontent et harmonisent, ou non, leurs attentes et interprétations réciproques en situation de face à face et, surtout, du côté d'intervenants sociaux qui, face au récit d'une histoire personnelle, sont

---

<sup>15</sup> CCAS : Centre Communal d'Action Sociale.

<sup>16</sup> La notion de « sentier institutionnel », empruntée aux politistes, renvoie au chemin que suivent les institutions sous le poids de routines dont elles sont largement dépendantes face au changement (*path dependence*).

<sup>17</sup> Les approches de ce domaine ont en commun de privilégier une analyse microsociologique de situations d'interaction réunissant des acteurs institutionnels et des usagers afin de rendre compte de la production et de l'usage des catégories qu'ils mobilisent pour définir ou, pour certains auteurs, « co-produire » ces situations. Dans une perspective d'analyse de la « relation de service », il s'agit d'étudier la manière dont les « agents de comptoir » travaillent les catégories ou les nomenclatures officielles, dont ils adaptent au quotidien des principes généraux à des situations particulières, bref, pour reprendre l'expression de Philippe Warin (1992), de comprendre « comment l'Agent A et l'utilisateur U font ensemble ». On pourra se reporter, au sein d'un domaine de recherche qui est aujourd'hui très vaste, aux travaux d'Isaac Joseph (1989), de Philippe Warin (1993), de Jean-Marc Weller (1999), de Mireille Eberhard (2000). Voir également le numéro que la revue *Informations Sociales* a consacré au thème de « l'accueil des publics » (*Informations Sociales*, n°52, 1996) ainsi qu'au numéro de la revue *Recherches et Prévisions* consacré aux « échanges au guichet » (*Recherches et Prévisions*, n°45, 1996).

amenés à produire un jugement relatif à celle-ci, sont mises en œuvre des procédures de catégorisation qui, pour être relationnelles et circonstanciées, n'en ont pas moins des effets bien réels sur le sort du demandeur.

Ainsi, par exemple, il n'est pas indifférent d'être un demandeur « *isolé* » ou d'avoir la charge d'une famille lorsqu'on sollicite un hébergement. Se mêlent ici, dans les pratiques que développent les intervenants sociaux, des considérations matérielles (concernant par exemple le type d'hébergement à prévoir), légales (la présence d'enfants donne accès à certains droits) et des considérations plus « subjectives ». La présence d'enfants constitue en effet pour le travail social professionnalisé, dans tous les domaines, un signe d'alerte, un élément central du diagnostic social. Elle constitue par ailleurs bien souvent, quel que soit le statut de l'intervenant, un motif supplémentaire de s'émouvoir et peut assurer dans ce sens un surcroît de compassion à l'égard des personnes<sup>18</sup>.

On pourrait aussi évoquer le cas des *catégories ethno-culturelles*, très présentes dans le discours des personnes que nous avons interrogées, et qui contribuent à ethniciser le regard que beaucoup portent sur les demandeurs d'asile. Le recours à des formations spécialisées dans le domaine de l'interculturel constitue une des manières de s'adapter à des différences culturelles *perçues* comme telles, par exemple en matière de pratiques éducatives. Mais la prise en compte de la dimension culturelle des conduites, appréhendée comme une donnée objective avec laquelle il faut compter, a des incidences très concrètes concernant les pratiques de prise en charge. Beaucoup s'engagent ainsi dans la voie de la « *mixité* », démarche visant de manière volontariste à contrer la tentation du « *repli communautaire* », ou, plus prosaïquement, à contenir les effets d'une trop grande visibilité de certaines populations dans certains quartiers. Au delà de ces choix logistiques, c'est plus généralement dans les pratiques quotidiennes les plus banales que se manifeste l'intervention du « critère culturel » à travers la diffusion de manières d'interpréter les situations et d'agir qui circulent localement, se transmettent pour constituer une sorte de sens commun local dont on n'acquiert les codes qu'à l'usage<sup>19</sup>.

Ainsi en va-t-il également de l'usage de catégories relatives au *projet migratoire* des publics qui fait, lui aussi, partie du quotidien de nombreux intervenants sociaux qui sont au contact des migrants. Pourtant, à l'instar de la notion de *mérite* dans le travail social, fortement décriée, il s'agit là de critères de catégorisation que l'on pourrait qualifier d'inavouables. On le comprend : accréditer l'idée qu'il existerait de « vrais » et de « faux » réfugiés heurte les principes affichés par le monde de l'humanitaire, par nature non sélectif dans sa gestion de l'urgence, comme ceux mis en avant par des professionnels du social qui rejettent la posture d'agent de contrôle social moralisateur qui leur fut reprochée dans les années soixante-dix. Pourtant, il n'est pas rare que s'observe le recours à de telles catégorisations distinguant les migrants en fonction des raisons pour lesquelles ils sont venus, ou sont de passage, en France. On pourrait citer ici nombre de témoignages d'acteurs de terrain signifiant à demi-mot qu'il existe de « vrais » et de « faux » réfugiés. Non pas que les intervenants sociaux locaux aient tous délibérément intégré et repris à leur compte l'attitude de soupçon que développe

---

<sup>18</sup> Quelle qu'en soit l'explication, ce choix en faveur des familles au détriment des personnes isolées est attesté par les résultats de notre enquête : en novembre 2003, les demandeurs d'asile isolés ne représentaient que 3% de l'ensemble des publics hébergés dans le département alors qu'à la même date ils constituaient 49 % des situations traitées par la plate forme des services et de coordination en faveur des demandeurs d'asile.

<sup>19</sup> Ainsi par exemple, tout le monde vous dira localement qu'on ne place pas des Russes et des Tchétchènes face à face si l'on veut éviter les conflits. Notons que le recours à un « savoir socialement disponible » concernant les traits culturels des migrants peut dans certains cas donner lieu à la constitution de « compétences » en la matière qui peuvent étonner l'observateur extérieur : « *Au début* [i.e. les russes et les tchétchènes], *je n'arrivais pas à les distinguer. Maintenant, je le vois. Vous avez deux personnes dans la salle d'attente, je sais que lui il est tchétchène et lui il est russe. On le voit. C'est déjà pas le même regard, c'est pas les mêmes choses* ». (Intervenant secteur caritatif).



l'OFPPRA depuis quelques années à l'égard de demandeurs d'asile dont moins de 20% sont reconnus comme réfugiés. A l'instar d'autres catégories en usage (relatives au genre, au statut administratif, au statut social, etc.), la mobilisation de catégories liées au projet migratoire doit toujours être rapportée aux caractéristiques des situations dans lesquelles elles émergent comme catégories pertinentes pour interpréter ces situations et identifier les individus. Ce qui est « vrai », « juste », « normal » pour tel intervenant dans telle situation ne l'est pas forcément pour tel autre dans la même situation et réciproquement. Mais pour « plastiques » que soient ces catégories, et pour variables que soient leurs usages, il n'est pas indifférent qu'à l'entrée d'un CADA, ou quand il s'agit d'aider quelqu'un à rédiger son dossier OFPPRA, les individus soient catégorisés comme « vrais » ou « faux » réfugiés<sup>20</sup>.

En l'absence de droits sociaux qui garantiraient l'automatisme de prestations d'un montant suffisamment élevé pour vivre décemment, c'est bien une offre d'assistance que se voit proposer le demandeur d'asile. Une offre qui exige, à l'instar de la démarche menant à l'obtention du statut de réfugié, qu'il justifie le bien-fondé de sa requête et qui, de par les conditions dans lesquelles elle organise l'administration de la preuve, subordonne en partie le succès de la démarche à la qualité de la « prestation » du requérant<sup>21</sup>.

### **Le demandeur d'asile comme figure double**

Au moment où nous écrivons ces lignes, le demandeur d'asile a manifestement fait son entrée, comme nouvel objet de préoccupations, dans le petit monde de l'action sociale locale. La demande d'asile fait désormais partie de ces thématiques qui, comme celles du logement, de la santé, de la prostitution ou de l'enfance en danger, alimentent les discussions et configurent l'offre de prise en charge sociale dans le département. Dans ce sens, et en quelques années, le demandeur d'asile est devenu une figure, parmi d'autres, de la marginalité sociale, prenant place aux côtés du « SDF », du « jeune errant », du « jeune des quartiers » ou du « travailleur immigré vieillissant ».

Pourtant, cette intégration du demandeur d'asile dans le champ de l'assistance n'a rien d'une *banalisation*. Mais s'il échappe à celle-ci, c'est moins par son statut de *migrant politique* qu'en raison des contraintes que sa situation particulière au regard de la législation fait peser sur ceux qui le prennent en charge. Du côté des structures d'accueil, pour les professionnels, il n'est en effet guère aisé d'avoir la charge d'individus qui *expriment* une souffrance terrible — que cette souffrance soit feinte ou non n'est pas le problème — et que l'on sait dans le même temps en position d'être à terme considérés comme indésirables sur le territoire, c'est-à-dire considérés, par la voie des décisions de l'OFPPRA ou du Ministère de l'Intérieur, comme illégitimes dans leur demande de protection. On navigue ici entre l'expression paroxystique de la détresse sociale — ce que racontent ces personnes (torture, massacres, viols...) les situe objectivement au delà de ce que l'on a coutume de considérer comme inacceptable chez « nos » pauvres —, et la manifestation la plus extrême de la fermeté dont sont capables les sociétés démocratiques lorsqu'elles hiérarchisent la légitimité des demandes d'aide : le bannissement. Au sein des lieux d'accueil, notamment des associations, on se trouve ainsi tiraillé entre un « habitus compassionnel » conduisant à prendre la défense, de manière inconditionnelle et systématique, de celui qui souffre, et l'obligation de faire avec le fait

---

<sup>20</sup> A titre d'illustration, on peut évoquer les cas de cette bénévoles qui « reconnaît les passeurs à leur regard » ; ou de cette association où l'on réserve l'aide à la constitution du dossier de demande d'asile à ceux « qui sont parfaitement dans le cadre ».

<sup>21</sup> C'est là le lot commun de tous ceux qui, contraints à l'exercice de la « supplique » face à une personne ou une instance dont le pouvoir est discrétionnaire et les critères de décisions relativement opaques (Fassin, 2000), se doivent d'être persuasifs dans l'expression de leur demande.

qu'on se trouve *de facto* tributaire, acteur, voire co-responsable d'un dispositif global de traitement de la demande d'asile qui est par construction soupçonneux et excluant.

On mesure la difficulté de l'exercice pour des structures associatives qui ont souvent historiquement fondé leur projet sur le militantisme et dont certaines se trouvent soudainement amenées à partager la responsabilité de choix et de pratiques institutionnels qui relèvent davantage de la maîtrise des flux migratoires que de la défense des opprimés. Mais c'est sans doute le cas de l'administration sociale locale qui illustre le mieux l'embarras dans lequel se trouvent nombre d'acteurs du social face à un usager dont le statut oscille entre celui de *victime* d'un système politique (celui qu'il dit avoir fui) et celui de *coupable* de détourner le fonctionnement d'un autre système (celui auquel il demande protection). L'action de la DDASS est en effet tiraillée entre une mission sociale, liée à sa tutelle ministérielle, et, en tant qu'administration déconcentrée, l'obligation de suivre les directives de la préfecture. Or, si la première incline à la protection des familles en difficulté quelles qu'elles soient, dans le cas de la demande d'asile la seconde impose de faire montre de la fermeté que manifestent les autorités de police face à l'immigration illégale. On mesure dès lors l'angle du grand écart qu'il s'agit de réaliser du fait de la double catégorisation institutionnelle dont fait l'objet cette population : le demandeur d'asile est à la fois un ressortissant de la politique d'immigration et un ressortissant de la politique sociale. Il est sous le contrôle de la préfecture, en même temps qu'il est un usager des services sociaux. Il est simultanément, à tous les stades de la procédure, quelqu'un à surveiller et quelqu'un à secourir. La figure du demandeur d'asile comme objet de politiques publiques oscille dans ce sens entre deux registres d'action : la surveillance et la suspicion d'un côté, la compassion et le secours de l'autre ; entre deux principes de justice : le respect de la loi et le caractère intolérable de la détresse sociale ; entre deux tutelles ministérielles : l'Intérieur et les Affaires Sociales.

Certes, l'idée d'un va-et-vient entre « la potence et la pitié » (Geremek, 1987) en matière de gestion de la misère n'est pas nouvelle en soi ou réservée au domaine de la demande d'asile. On sait qu'elle parcourt toute l'histoire du traitement politique de la pauvreté et de la marginalité sociale. Elle prend toutefois un relief particulier dans un contexte où les sociétés démocratiques ont rejeté depuis longtemps le principe du bannissement comme issue possible de l'alternative. Les DDASS n'en sont pas il est vrai à assurer les reconduites à la frontière. Mais lorsque, dans le courant de l'année 2003, l'administration sociale locale, sous la pression du Ministère de l'Intérieur, s'est vue signifier que l'Etat n'avait pas à financer le logement de personnes déboutées et, en conséquence, a eu à prononcer l'expulsion de familles du logement meublé qu'elles occupaient, c'est sur le mode de l'injonction contradictoire que certains fonctionnaires ont vécu la coexistence de deux positions de principe formulées par leur hiérarchie, toutes deux assorties du même caractère impératif : d'un côté, au nom de l'Etat social, il n'est pas tolérable de mettre des familles à la rue ; de l'autre, au nom de l'Etat pénal, il n'est pas tolérable de financer l'hébergement d'individus en situation irrégulière.

Mais cette ambiguïté qui marque la situation dans laquelle se trouve le demandeur d'asile en tant que cible de l'action publique, ne pèse pas que sur les structures d'accueil et la politique qu'elles développent à son égard. Elle est souvent au cœur même des relations que les demandeurs d'asile engagent avec les acteurs de terrain qui les accueillent au quotidien. Et elle peut expliquer que, au vu des entretiens que nous avons réalisés, le demandeur d'asile ne soit pas toujours perçu comme un « *client facile* ». A cela, plusieurs raisons : certains intervenants sociaux évoquent les difficultés liées à la « *différence culturelle* » ; d'autres font état du caractère atypique de publics qui, pour nombre d'entre eux, jouissaient dans leur pays d'origine d'un « *statut social élevé* ». D'autres encore déplorent d'être conduits à une pratique, l'assistance, qui n'est pas perçue comme une démarche valorisante dans le monde du travail social professionnalisé. Mais, plus fondamentalement, c'est la *relation d'aide* elle-

même qui semble déstabilisée par l'impossibilité d'inscrire la démarche d'aide dans la durée, le demandeur d'asile étant, par principe, un usager dont l'avenir, suspendu à l'issue de la procédure de demande d'asile, est incertain. On touche là, selon certains, à l'un des fondements mêmes du travail social en tant que pratique professionnelle, à savoir la possibilité d'asseoir la relation d'aide sur un contrat dont les termes n'échappent pas totalement aux signataires. Pour le dire plus clairement, il n'est guère aisé de s'investir dans une relation avec des personnes que la politique française de l'asile – pardon d'être ici quelque peu caricatural – place en position d'être potentiellement considérés, soit comme des damnés de la terre, soit comme de vulgaires escrocs<sup>22</sup>. Situation inédite, et déstabilisante autant pour les professionnels que pour les bénévoles, que de faire face à des personnes en sursis et qui, à terme, peuvent tout aussi bien être considérées comme légitimes dans leur demande, et auréolées du statut de réfugié politique, que voir cette dernière être considérée comme infondée et, par là, être réduites au statut de menteur. Et dans l'attente de l'issue de cette alternative (qui coïncide avec l'issue de la procédure), ce n'est pas le moindre des problèmes qu'affrontent les acteurs de l'urgence que d'être pris dans une logique politique qui exige d'eux qu'ils fassent tenir ensemble les deux faces d'une *figure double*.

## CONCLUSION

Sur le terrain de notre enquête, le demandeur d'asile, loin de se fondre dans la masse des usagers de l'assistance, constitue une figure particulière, dotée par les acteurs locaux d'attributs qui la distinguent assez clairement de celles qu'il côtoie dans les salles d'attente des lieux d'accueil. Pourtant, si le demandeur d'asile « n'est pas un usager comme les autres », c'est moins au nom des grands principes qui, selon les défenseurs du droit d'asile, devraient lui garantir un statut à part, que parce que s'intensifient à son endroit les tensions qui animent le clivage qui est au centre de la logique de l'assistance et qui sépare au quotidien ceux qui « méritent » de l'aide et les autres. En effet, l'alternative dans laquelle est enfermé le sort de l'ensemble des publics de l'assistance (aide *versus* contrôle social) subit dans le cas de la demande d'asile un effet de polarisation propre à exacerber l'intensité de la compassion et, à l'opposé, la violence des griefs, associés respectivement aux demandeurs légitimes et illégitimes. La raison en est simple : ce qu'a vécu et ce que risque celui qui est considéré comme un « vrai » réfugié est sans commune mesure avec ce que subissent les « exclus » des sociétés démocratiques. Et tout se passe comme si cet effet de dramatisation justifiait que soit décuplée la réprobation adressée à ceux qui, considérés comme « faux » réfugiés, osent jouer avec de tels drames et les sentiments de compassion qu'ils suscitent.

En aucun cas, il ne s'agit ici de réduire l'éventail des sentiments éprouvés, des jugements portés et des choix effectués par les acteurs de terrain face aux migrants à ces deux termes : soit le demandeur d'asile est une victime, soit il est coupable. Ce serait faire offense au professionnalisme de ceux dont c'est le métier que de venir en aide à ceux qui connaissent des difficultés, et à la clairvoyance de ceux qui s'y dévouent à titre personnel. Ce qui est en cause, c'est davantage l'émergence d'un *référentiel* de politique publique<sup>23</sup>, c'est-à-dire d'une vision du monde et de l'expérience de la demande d'asile qui fait coexister deux figures opposées, celle du « vrai » et celle du « faux » réfugiés, et qui, dans l'attente de l'issue de la procédure censée trancher l'incertitude, s'en remet à des acteurs de terrain pour faire tenir ensemble

---

<sup>22</sup> Ou pire encore, lorsque surgit la figure du « passeur », comme des criminels.

<sup>23</sup> Nous utilisons le terme au sens que lui donne Muller (2000), c'est-à-dire en tant que matrice *cognitive* et *normative* produisant des interprétations du réel en même temps que des modèles d'action.

deux registres cognitifs contradictoires : la suspicion et la compassion<sup>24</sup>. Les acteurs locaux ne sont à proprement parler ni complices, ni victimes, tout en ne pouvant être réduits à de simples courroies de transmission, de cette construction intellectuelle collective commune à l'ensemble des sociétés occidentales. En faisant ce qu'ils ont à faire au quotidien, comme ils savent le faire, ils sont simplement pris dans une logique politique qui pousse ceux qui souffrent et ceux qui les aident à organiser leur relation autour d'un exercice d'argumentation soumis à évaluation.

## BIBLIOGRAPHIE

- BRACHET Olivier (1997) « L'impossible organigramme de l'asile en France : le développement de l'asile au noir », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol 13, n°1.
- CREACH Xavier (1997) « La notion de pays sûr ou l'instrumentalisation des itinéraires par les Etats d'accueil », *Recherches et Asile*, n°2.
- DARGYTE Evelyn (2002) *Vers la mondialisation du vagabondage ? Le cas des migrants de l'ex URSS sur la côte d'azur*, Mémoire du DEA « Migrations et relations interethniques », Université de Nice-Sophia Antipolis, 93p.
- EBERHARD Mireille (2000) *Ethnicité et rapports de guichet, étude des rapports inter-ethniques à l'accueil d'une Caisse d'Allocations Familiales*, Mémoire en vue de l'obtention du DEA « Migrations Sociétés », Université Paris VII Denis Diderot, Paris, 110p.
- FASSIN Didier (2000) « La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence », *Annales HSS*, septembre-octobre, n°5, pp. 953-951.
- France Terre d'Asile (2003), *Asile en France, bilan de l'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés en 2002*, Paris, France Terre d'Asile, 64p.
- FRIGOLI Gilles, JANNOT Jessica (2004) *L'hébergement des demandeurs d'asile comme enjeu local. Eléments d'analyse et perspectives méthodologiques à partir du cas des Alpes-Maritimes*. Rapport pour le compte de la DREES du Ministère des Affaires Sociales.
- GEREMEK Bronislaw (1987) *La potence ou la pitié*, Paris, Gallimard, 330p.
- IGAS (2004) *Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions*, Paris, IGAS.
- Informations Sociales* (1996) « l'accueil des publics », n°52, 118p.
- JOSEPH Isaac (1988) « La relation de service. Les interactions entre agents et voyageurs », *Les Annales de la recherche urbaine*, n°39.
- JULIEN-LAFERRIERE François (1996) « Les accords européens, la raison des Etats et la maîtrise des flux migratoires », *Hommes et Migrations*, n°1198-99.

---

<sup>24</sup> La coexistence de ces deux postures nous semble tenir au double héritage que reçoit la politique de l'asile aujourd'hui. D'une gestion assistancielle du social, la politique de l'asile retient le principe d'une séparation entre des pauvres méritants, qu'il faut aider au nom de la charité, et des pauvres par choix, face auxquels aucune compassion n'est de mise. Mais en tant qu'elle s'inscrit dans la politique de maîtrise des flux migratoires qui prévaut depuis 1974 en France, la gestion institutionnelle de la demande d'asile puise aussi aux principes d'une rhétorique politique qui justifie la plus grande fermeté à l'encontre de l'immigration illégale par l'affichage d'un volontarisme politique sans faille à l'égard de ceux qui sont ici pour des raisons valables et jouent le jeu de l'intégration. Ce qui est en cause, dans les deux cas, c'est bien l'idée d'une hiérarchie de la légitimité des demandes d'aide, établie au cas par cas et resserrée autour de la frontière qui sépare la « vraie » détresse et la souffrance feinte. Et il n'est finalement guère étonnant que la demande d'asile, en se situant au carrefour de l'action sociale d'urgence et de la politique d'immigration, hérite, et de la réactivation de l'opposition entre pauvreté subie et pauvreté choisie qui s'opère aujourd'hui sous la bannière du *workfare*, et de la coexistence d'une logique de promotion de l'intégration (lutte contre le racisme et les discriminations) et d'une logique de fermeture des frontières à la « misère du monde ».

- KEVONIAN Dzovinar (2000) « Représentations, enjeux politiques et codification juridique : les réfugiés des années vingt », *Revue Relations Internationales*, n°101, pp. 21-39.
- LEGOUX Luc (1995) « Crise de l'asile, crise des valeurs », *Hommes et Migrations*, n° 1198-99.
- LEGOUX Luc (1995) *La crise de l'asile politique en France*, Paris, CEPED.
- LEGOUX Luc (1999) « La demande d'asile » in Philippe Dewitte Dir., *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, Paris, La Découverte.
- LEGOUX Luc (2002) Vers une redéfinition du droit d'asile, *Cahiers français*, n°307.
- MARIE Claude-Valentin (1996) « L'Union Européenne face aux déplacements de populations. Logiques d'Etats et droits des personnes », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, vol 12.
- MORICE Alain (2004) « Des dizaines de milliers de réfugiés tenus à distance. L'Europe enterre le droit d'asile », *Le Monde Diplomatique*.
- MULLER Pierre (2000) « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), pp.189-207.
- NOIRIEL Gérard (1999) « L'évolution du droit d'asile en France », in Philippe Dewitte Dir., *Immigration et intégration, l'état des savoirs*, Paris, La découverte.
- REA Andrea, TRIPIER Maryse (2003) *Sociologie de l'immigration*, Paris, La Découverte.
- Recherches et Prévisions* (1996), « Les échanges au guichet », n°45.
- WARIN Philippe (1992) « Décrire les conduites des usagers », in Michel Chauvière, Jacques. T. Godbout Dirs., *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan, pp.121-135.
- WARIN Philippe (1993) *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 317p.
- WELLER Jean-Marc (1999) *L'Etat au guichet*, Paris, Desclée de Brouwer, 255p.